외교입국
제51호
발행일 2020년 6월 2일
발행처 국회입법조사처
발행인 김하중 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

의회외교 동향과 분석

Parliamentary Diplomacy: Trends and Analysis

Ⅰ. 미국의 1992년 「홍콩정책법」의 주요 내용과 관련 동향

2020년 5월 28일, 중국의 전국인민대표회의에서 「홍콩 국가안전법안」(약칭)이 통과되자,[1] 트럼프(Donald Trump) 대통령은 홍콩에 대한 특별한 지위를 박탈하기 위한 절차를 시작하겠다고 천명했다. 트럼프 대통령은 이 절차에 범죄인 인도조약, 민군겸용 기술(dual-use technology)에 대한 수출, 관세 및 여행지역으로서의 우대조치 등 미-홍콩 간 모든 협정이 거의 예외 없이 포함된다고 밝혔다. 아울러 중국 대학원생들에 대한 비자제한 조치도 발표했다.[2]

홍콩에 대한 특별지위는 1992년 제정된 「홍콩정책법」(United States-Hong Kong Policy Act of 1992, P.L.102-383)에 근거하고 있다. 이 법은 1997년 홍콩의 주권 반환[3] 이후에도 홍콩의 자치권이 충분히 보장되는 한 정치·경제·무역 및 기타 분야에서 홍콩을 다른 중국 본토 지역과는 분리하여 취급할 것을 규정한 것이다.

구체적으로 총 3장으로 구성된 동 법은 첫째, 미국-홍콩 양자관계 지속, 홍콩의 다자회의·국제협정 참여 지지, 관세·무역·투자 등 경제·무역에서의 기존의 당사자 지위 및 대우 유지, 항공 서비스 직접 협상, 문화·교육 분야의 지속적 교류 등을 규정하였다(제1장). 둘째, 홍콩에 대해 미국법을 계속 적용하고 양국 간 모든 조약의 효력을 인정하는 한편 대통령에게 홍콩이 충분히 자율적(sufficiently autonomous)이지 않다고 판단될 경우 이 법의 적용을 중지할 수 있는 권한을 부여하고 있다(제2장). 셋째, 하원의장 및 상원 외교위원장에 대한 국무장관의 보고 및 국가별 보고서 내 홍콩 관련 하위보고서 제출을 의무화하고 있다(제3장).

한편, 2019년 제정된 「홍콩인권민주법」(Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019, P.L.116-76)은 1992년 「홍콩정책법」을 개정하여 국무장관이 매년 홍콩이 중국과는 다른 특별 지위를 보장받을 수 있을 만큼 충분히 자율적인지 여부를 의회에 증명하도록 하였다. 이와 관련하여 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 미 국무장관은 '홍콩이 중국으로부터 높은 수준의 자치권을 유지하고 있지 않으며, 더 이상 1997년 이전과 같은 방식으로 특별대우를 받을만하지 않다'는 의견을 밝힌 바 있다.[4]

김도희 입법조사관

1) 정식 명칭은 「홍콩특별행정구의 국가 안전을 수호하는 법률제도와 집행기제 수립 및 완비에 관한 전국인민대표회의 결정(全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定)」임

2) 미 백악관 웹사이트 대통령 기자회견문(Remarks) 및 포고령(Proclamation) 참조(최종 검색일: 2020.6.1.)〈https://www.whitehouse.gov/issues/national-security-defense/〉

3) 홍콩(Hong Kong Special Administrative Region)은 1842년부터 영국의 식민지였다가 1984년 영국과 중국 간 체결된「홍콩반환협정」(Sino-British Joint Declaration)에 의해 1997년 중국에 반환되었으나, 반환 이후에도 일국양제(one country, two systems) 원칙에 따라 2047년까지 국방과 외교를 제외한 자치권을 인정받았음

4) 미 국무부 웹사이트 국무장관 언론성명(Press Statement)(최종 검색일: 2020.6.1.)〈https://www.state.gov/prc-national-peoples-congress-proposal-on-hong-kong-national-security-legislation/〉

II. 2020년 중국 양회(兩會)의 주요 내용과 시사점

1. 들어가며

중국 양회(兩會)[5]가 지난 5월 21일~28일까지 8일 동안 개최되었다. 양회는 2019년 정부 업무 등을 평가하고 2020년 주요 정책 방향과 법안을 심의 및 의결하는 중국의 중요한 연례정치행사이다.

특히 이번 양회는, 올해가 전면적 소강사회 실현의 해, 빈곤 탈출의 해, 13차 5개년 계획을 완성하는 해로 설정되어 있지만 코로나19 사태로 성과 달성이 불투명한 상황에서 향후 중국의 경제사회 발전 목표의 방향성을 파악할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 한편 코로나19에 대한 중국 책임론, 홍콩 인권문제 등으로 미국 등 국제사회와 갈등을 빚고 있는 상황에서 중국 대외정책의 향방을 파악하는데 중요한 행사로 간주되었다.[6]

따라서 본 보고서에서는 2020년 중국 양회의 주요 내용 및 쟁점을 파악해보고 의회외교에서 고려할 시사점을 제시해보고자 한다.

2. 주요 내용

이번 양회는 코로나 19 예방 및 방역 확대로 인해 개회가 3월에서 5월로 연기되면서 기간도 14일에서 8일로 단축되어 기존과는 다른 '특별한 양회'로 일컬어졌다. 또한 각종 소규모 행사가 대폭 축소되었으며, 대신에 5G 이동통신 기술과 인터넷 생방송 기술을 활용한 '비대면 양회'로 진행되었다.

이번 양회는 왕이(王毅) 외교담당 국무위원 겸 외교부장의 기자회견을 비롯해 전인대 대표 및 정협위원 인터뷰 등이 인터넷을 활용한 화상을 통해 진행되었다. 중국 관영 신화통신의 경우 5G와 홀로그램 기술을 활용해 다른 장소에 있는 두 사람이 한 장소에서 대화하는 것처럼 인터뷰 영상을 구현하기도 했다.

이번 제13기 3차 전인대에서는 2019년 국민경제사회발전계획집행 현황과 2020년 국민경제사회발전계획초안에 대한 보고 및 심의가 있었다. 또한 2019년 중앙과 지방예산집행현황과 2020년 중앙과 지방예산초안에 대한 보고 및 심의도 있었다. 아울러 전인대 상무위원회에서 제안한 「민법전(民法典)」[7] 초안에 대한 심의와 전인대상무위원회·최고인민법원·최고인민검찰원의 업무보고 및 심의도 진행되었다.

한편 제13기 3차 정협에서는 정협상무위원회 업무보고 및 업무제안현황 보고에 대한 청취 및 심의가 있었다. 또한 전인대 회의에 참석하여, 정부업무보고·「민법전」 초안·최고인민법원보고·최고인민검찰원업무보고에 대한 청취와 토론이 이루어졌다.

2019년 중국은 6.1% 경제성장률을 달성하였다. 그러나 전인대 정부업무보고에서 리커창 총리는 이례적으로 올해 경제 성장 목표치를 제시하지 않았다.[8] 다만 6조3,500억 위안(약 1,110조 원)의 대규모 경기부양책이 발표되었다. 그밖에 2020년 국방예산이 1조2,600억 위안(약 220조 원)으로 책정되어 2019년 증가율 7.5%보다 감소한 6.6% 증액이 이루어졌다.

올해 양회의 최대 이슈는 「홍콩 국가안전법」(약칭)[9] 제정과 관련된 것이었다. 동 법안은 국가정권에 대한 전복, 국가분열, 테러 활동 및 외부세력의

5) 양회는 전국인민대표대회(전인대, 우리의 국회에 해당)와 정치협상회의(정협, 정치자문기구)를 통칭하는 말이다.

6) 「2020全国两会最新消息！八大看点引关注」, 『人民论坛网』, 2020年5月20日。

7) 중국의 「민법전」은 물권, 계약, 인격권, 혼인가정 등 각 분야에 대한 개인 권리를 명시한 것으로 중국에서는 국민의 권리를 보장하기 위해 체계적으로 엮은 최초의 법률이다.

8) 「政府工作报告: 2020年5月22日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上」, 『新华社』, 2020年5月29日。

9) 정식 명칭은 「홍콩특별행정구 국가안전 수호의 법률제도와 집행기제 관련 법률 건립과 완성에 관한 결정((关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定))」이다.

간섭 등에 대한 내용을 포함하고 있어 홍콩인의 자유를 심각하게 침해한다는 국제사회의 거센 비판을 받았다. 동 법안이 발의되자 주 유엔 미 대표부는 홍콩 문제를 안보리상임이사회에 회부할 것을 주장하기도 했다. 한편 양안문제와 관련하여 리커창 총리는 전인대 폐막식에서 하나의 중국 원칙의 기초인 '92 공식(九二共識, 92 컨센서스)'[10]의 견지를 강조하고, 대만 독립 반대를 견지해야 하며, 양안 평화와 평화 통일을 촉진하고 외부 세력의 내정 간접을 결연히 반대한다는 입장을 피력했다.

3. 주요 쟁점

1) 홍콩 국가안전법

「홍콩 국가안전법안」이 통과되자 홍콩 내 민주파 진영은 이 법안이 홍콩의 입법권을 박탈하고 일국양제를 훼손하는 것이라고 주장하고 있다. 최근 홍콩에서 이루어진 여론조사에 따르면, 동법에 대한 지지율은 52%, 반대가 42%인 것으로 나타났다. 찬성의 입장은 '홍콩 사회의 안정 및 회복에 도움이 된다'(67%)는 견해가 다수이며, 반대 입장은 '일국양제에 대한 국제적 신뢰도(65%)', '시민들의 자유권 (67%)'에 부정적인 영향을 미친다는 견해가 일반적이다.[11]

미국의 트럼프(Donald Trump) 대통령은 「홍콩 국가안전법안」이 통과되자 중국은 홍콩에 대해 약속했던 '일국양제'의 원칙을 '일국일제'의 원칙으로 대체했다고 비난하며 홍콩 정부에 대한 특별지위를 박탈할 것을 시사하기도 했다.[12] 영국에서는 과거 시민권 보유 홍콩인 대상으로 영국 시민권 획득 방안을 예고하고 있다.

국제사회의 반발에도 중국은 홍콩문제는 국내문제이며, 외부세계의 개입은 내정간섭으로 간주하고 있다. 또한 중국의 국가안정과 통일 등 핵심이익을 침해하는 경우에 대해서는 강력한 대응을 시사해 왔다.[13] 동 법안은 전인대 폐막식에서 압도적 찬성(찬성 2878표, 반대 1표, 기권은 6명)으로 통과되었으며, 향후 「홍콩기본법」 부칙3으로 삽입되어 홍콩에서 시행될 예정이다. 현재 홍콩 입법회는 「국가법(國歌法)」 2차 심의를 진행하고 있어 홍콩 내 반발은 더욱 거세어질 것으로 보인다.

2) 경기부양책

중국은 코로나 19 펜데믹 상황에서 1분기 경제성장률이 -6.8%를 기록하는 등 개혁개방이래 처음으로 마이너스 경제성장률을 경험하고 있다. 이와 같이 대내외 여건이 좋지 않은 상황에서 이번 양회에서는 2020년 경제성장률이 제시되지 않았다. 다만 7조2,500억 위안(약 1조124억 달러) 규모의 경기진작 방안을 담은 경기부양책이 발표되었다. 중국은 방역특별국채 1조 위안 발행, 지방정부 전용채권 3조7,500억 위안 발행, 2조5,000억 위안 규모의 법인세 경감 조치로 적극적인 경기회복 의지를 명확히 했다.

한편 WTO 개혁에 다른 방어적 조치와 미국에 대항한 자국 중심의 지역 경제블럭을 구축하려는 적극적인 조치가 추진될 것으로 전망된다.[14] 예컨대 지난해 11월 인도를 제외하고 타결된 RCEP에 대해 연내 서명과 한중일 FTA 체결에 대한 적극적인 추진이 이루어질 것으로 전망된다.

10) '92공식'은 1992년 11월 중국 해협양안관계자협회(해협회)와 대만 해협교류기금회(해기회)가 '하나의 중국'이라는 원칙하에 중화인민공화국과 중화민국 명칭을 각자의 해석에 따라 사용하기로 한 합의를 말한다.

11) 「香港研究協會調查:52%受訪者支持立法」, 『星岛网』, 2020年5月27日; 일각에서는 중국이 홍콩 국가안전법을 강행하는 데는 미국 등 외부 세계가 홍콩 내에서 첩보활동을 차단하기 위해서라는 주장도 있다. 「美国要求联合国讨论香港 中国一票否决」, 『多维新闻网』, 2020年5月28日。

12) 일각에서는 미중 무역의 홍콩에 대한 의존도가 낮고, 오히려 홍콩 내 미국 기업인 활동을 위축시킬 수 있다는 이유 등으로 미국의 제재 조치가 상징성에 그칠 것이라는 분석도 있다. Wang Xiangwei, " Hong Kong national security law: all eyes on the US, but Beijing holds all the cards", South China Morning Post, 30 May, 2020.

13) 2011년 9월 6일 중국 국무원이 발표한 외교백서 '중국의 평화발전(中国的和平发展)'에 따르면, 중국의 핵심이익은 국가주권, 국가안전, 영토완정, 국가통일, 중국 헌법이 확립한 국가정치제도와 사회 안정, 경제사회지속발전의 기본보장 등을 말한다. 「白皮书 : 界定中国核心利益范围 坚持独立自主和平外交」, 「新华网」, 2011년 9月6日.

14) 「중국 제13기 3차회의 전국인민대표대회 종합분석」, 성균중국연구소 특별리포트, 2020.5.30., p. 11.

3) 미중관계

왕이 외교부장은 '중국의 대외정책과 대외관계' 관련 기자간담회에서 중국은 패권을 추구하지 않으며, 인류위생건강공동체 구축과 일대일로 협력 재개 등 중국은 책임 있는 강대국의 이미지 구축을 위한 노력을 시사했다. 또한 미중 간 갈등은 부각시키지 않으면서 '미중 간 1단계 무역합의를 공동 이행하겠다'는 등 협력 의지를 강조했다.[15] 한편 리커창(李克强) 총리는 전인대 폐막식 기자간담회에서 미중 양국 관계와 관련해서는 신냉전 국면으로까지 이어지는 것에 대해서는 반대한다는 입장을 밝혔다. 또한 미중의 관계 단절은 세계 모든 나라에 해로운 것이라며 경제분야에서 협력적 분위기를 조성해 나가는 게 중요하다고 강조했다. 특히 미중 양국은 상대방 핵심 이익을 존중하면서 윈윈의 길을 모색해 나갈 필요가 있다고 지적했다. 다만 대만과 홍콩 문제에 대한 미국의 간섭은 용인할 수 없다는 입장이 재차 강조됐다.[16]

4. 시사점

중국 양회의 주요 논의사항 및 쟁점에 따른 한중관계에 대한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 홍콩문제의 본질을 명확히 파악하여 정부의 원칙적인 입장을 유지할 필요가 있다. 한국의 입장에서 홍콩문제는 '민주주의 신념과 가치', '미중관계', '한중관계' 등의 문제가 혼재되어 매우 복잡한 양상으로 발전하고 있다. 이러한 사항들이 종합적으로 고려되어 홍콩문제에 대한 한국 정부의 입장을 수립할 필요가 있다. 우리 정부는 이미 두 차례 외교부 대변인브리핑을 통해 "홍콩은 우리하고 밀접한 인적·경제적 교류관계를 갖고 있는 중요한 지역이며, 일국양제 하에서 홍콩의 번영과 발전이 지속되는 것이 중요하다'는 것이 기본 입장이다.[17]

둘째, 최근 미국의 중국에 대한 전방위적 압박에 따라 미중 갈등이 심화되는 상황에서 한국의 선택적 딜레마도 가중되고 있어 이에 대한 대응방안의 수립이 요구된다. 최근 들어 미 백악관은 '대중국 전략보고서(US Strategic Approach to China)'를 통해 한국을 포함한 역내 동맹들에게 대중국 안보 지원 참여를 촉구하고 있다. 또한 '5G 클린 패스' 등 미국의 반 중국 경제동맹인 '경제번영네트워크(Economic Prosperity Network, EPN)'에 한국 가입을 제안한 것으로 알려져 있다.

이러한 상황 하에 미중 간 민감한 현안들에 대해 성급하지 않은 신중한 대응이 필요하다. 특히 미중은 갈등과 협력을 항시적으로 반복해 왔다는 사실을 염두에 둘 필요가 있다. 지난 미중 간 무역 분쟁 과정을 보면, 미국은 1단계 합의에 앞서 중국에 대한 환율조작국 지정을 철회했을 뿐만 아니라 '포괄적 경제대화(CED)'의 재개에도 합의한 바 있다.

미지막으로 코로나19 대유행 상황 하에서 중국의 대규모 경기부양책에 따른 중국 경제상황의 변화와 이에 따른 한국의 위기와 기회의 측면을 종합적으로 판단하여 대응방안을 수립할 필요가 있다. 특히 국민 및 기업의 시각에서 한중 경제관계를 설정하려는 노력이 요구된다. 예컨대 지난 5월부터 한중 간 '신속통로(패스트트랙)' 제도가 신설되어 코로나19 대유행 상황에서도 한국 기업인의 중국 입국절차가 간소화되기도 했다. 향후에도 한중 양국의 원활한 소통이 필요하며, 우리 기업인의 안정적인 경제활동이 보장될 수 있도록 할 필요가 있다.

김예경 입법조사관

「의회외교 동향과 분석」은 국회의원의 의회외교 활동 동향 및 비전에 대해 주간으로 발간하는 정보 소식지입니다.

15) 「国务委员兼外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问」, 『新华网 』, 2020年5月25日。

16) 「李克强总理出席记者会并回答中外记者提问」, 『人民网』, 2020年5月29日。

17) 외교부, 「외교부 대변인 정례브리핑」, 2020년 5월 26일자 및 5월 28일자.

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처
Tel. 02-788-4510
발간등록번호 31-9735008-001708-14
ISSN 2671-809X
국회입법조사처